“清代王朝与国家”笔谈

编者按：近年来，清朝因其特殊的历史时段、复杂的族群关系、极富特色的政治制度等问题，在学术界引发的争鸣不断，论著迭出，而这些争鸣大多关涉到学者们在“清朝是一个什么样的王朝国家”这一问题上的分歧。故此，《清史研究》在2021年3月举办“清代政治史论坛”时，特设圆桌会议专场，就“清朝的国家性质”问题进行讨论。本组笔谈专栏文章，就是在此基础上，特邀郭成康、杜家骥、陈支平、刘小萌、常建华、赵世瑜等专家，从不同视角阐释清朝的国家性质，希望藉此能够进一步推动学界对这一问题的思考与回应。

18世纪清朝国家政体变革再思考

郭成康

一

从康熙帝晚年，经雍正朝，直到乾隆帝去世，祖孙三代皇帝的统治跨越了整个18世纪。这一百年间，中国古代政治体制经过持续变革的重构，以皇帝为核心的君主专制中央集权制渐臻完备，国家权力的集中、高效、强大，超越了以往历代王朝。下面从三个维度来考察这一中国古代政治新局面的成因。

其一，舆论环境有利于强化皇权

明初是中国君主专制政治体制变革的一大关键。明太祖朱元璋打出复古旗号，高标“事皆朝廷总之”，一举废弃通行千年的人主分寄大权于宰相的汉唐旧制。但经过有明二百余年的政治实践，皇帝独揽朝政不仅彻底落了空，还闹出了晚明天子怠政，阉宦窃权，阁臣狼狈，言路嚣张，朋党乱政，以致社稷倾覆的惨祸。清初，厌倦了政局混乱的国人望治心切，有识之士激切指斥“先朝君子”同同相扶，异异交击，有好恶而无是非，遂致事体蛊坏，国势凌夷，“害深河北之贼，罪浮东海之波！”包括汉族精英在内的社会主流要求强化皇权的思潮兴起，而黄宗羲复宰相制的主张应者寥寥。清初统治者因利乘便，从17世纪中叶至18世纪初期，在沿袭包括内阁在内的明代官制的过程中，一方面高度警惕宰相制的复活，并以有别于明帝的躬理万机的勤政姿态，将用人行政大柄牢牢掌握手中；另一方面，则悉心探索如何对掣皇权之肘的内阁及科道等前明官制加以全面改造。

其二，满洲崇尚集中、统一和“实行”文化传统的深刻影响

满族与汉族是各有不同历史谱系、文化传统的民族。康雍乾时代一百余年间，汉文化虽始终居于主体地位，而满文化则挟有政治威权发挥着主导作用，其政治体制变革始终坚持清帝

[收稿日期] 2021-03-01
[作者简介] 郭成康（1941—），男，中国人民大学清史研究所教授，北京100872；guochengkang0908@163.com

所标榜“乾纲独断”的集中、统一取向，凡与此相悖而足以紊乱朝政者，诸如朋党、权臣以及言官干政之类，皆在挞伐扫荡之列。尤为值得关注的是，雍正帝对发祥时期满洲文化精华的提炼与运用，更贯彻重构政治体制的始终。18世纪初期，正当清朝统一中原后迈向国势全盛时代的新起点，雍正帝回顾历史，对满洲百年崛起的最大优势和根本经验做了精辟概括：“我朝龙兴，混一区宇，惟恃实行与武略耳。”在他看来，东北一隅的满洲之所以无敌天下，靠的就是“实行”和“武略”两大法宝，而今人哲学范畴的方法论——“实行”，竟置于“武略”之上，着实耐人寻味。“实”者，重在认知，崇实务实；“行”者，强调行动，行胜于言。雍正帝不取汉儒习用的“实事求是”，而别出心裁选择“实行”一词，更可以看出他对“行”的格外看重。康雍乾三帝，堪称“实行”路线一脉相承的践行者，对于至关重大的政治体制改造与新创，胸中绝对没有现成的蓝图，也不像汉族士大夫要遵循什么神圣古训、金科玉律，他们只确定了最终目标——被推崇为“治隆唐宋”的明太祖首倡的“事皆朝廷总之”，设定了校正前进方向的反面参照物——明祖子孙怠荒懒政及由制度性缺陷而酿成的朝政嚣杂纷乱，然后就一路“实行”起来，摸索前进了。从康熙帝不经意间创行密折，以周知天下隐情，到雍正时政务运行主要载体奏事折子普遍行用；从皇帝随手在奏折上亲书密批，到亲重大臣代书密谕，再到密发谕旨规范为威重天地的“廷寄”；从选调名为“内中堂”的阁臣到内廷当值承旨书谕，到雍正间西北两路用兵，办理机务的亲重大臣为天子须臾不可离，国家新型军政中枢军机处遂浮出水面；从废止巡按御史，到台省合一，强化言路管控；从不立太子、皇帝晏驾前指定嗣君，到仿汉制立太子，行不通，废太子，再立再废，直到以“不可不立储，而尤不可显立储”的所谓秘密立储垂为定制——在漫长的政治体制变革路上，举凡国家权力机构、政治制度有所兴革，无不从实际需要出发率先行动起来，然后不断在实践中验证，反思，改进，完善，最终决定取舍的标准只看是否行之有效。就这样，持续百年，历尽坎坷，终于在改造传统宰相制和前明内阁制的基础上，创建出最便于人主乾纲独断的新型政治体制组织机构和运行机制。

其三，国内外形势日趋严峻的压力

最早把遥远的欧洲国家视为中国最危险的潜在对手的是康熙帝。在他君临天下五十五年时曾郑重告诫身边重臣说：“海外如西洋等国，千百年后，中国恐受其累。”西洋，清初以来一般指大西洋欧洲国家。尽管这位极富政治阅历的老人的警告带有预言性质，但正是基于对西洋人侵略本性的认识和对国内政治形势的不安，他才做出上述判断的。乾隆帝在漫长的政治生涯中，全盘接受了其祖父对西洋人的疑惧和防范。18世纪中叶，清廷镇压了一起未遂的反清阴谋，为首者马朝柱曾向其信徒宣称：“西洋出有幼主，名朱洪锦，系明后裔……统兵三万七千”，乾隆帝得悉深为惊悚，为此持续多年穷追“西洋”之所在。而他在位时的厉行禁教，固然考虑到了西洋天主教“煽惑愚民”，有害于“世道人心”这一意识形态方面的问题，更重要的是着眼于政治，惟恐居心叵测的西洋人潜入内地，勾结奸民颠覆清廷统治。不能说他的政治判断没有现实的根据。一方面是来自欧洲列强越来越逼近国门的威胁；另一方面，在盛世繁花似锦的表象下，确实隐伏着难以化解的满汉民族矛盾和由于人口倍增、百物翔贵、吏治腐败所引发的社会骚动。当18世纪快要落下帷幕之际，西洋最强大国家英吉利首次遣使访华，其使臣马戛尔尼的傲慢倔强，英王礼物反映出来的科技水平、军事实力，给予乾隆帝强烈震撼。他一再密令军机大臣传谕沿海各督抚：“英吉利在西洋诸国中较为强悍”，“该国夷人虽能谙悉海道，善于驾驭，然便于水而不便于陆，且海船在大洋亦不能进内洋也，果口岸防守严密，主客异势，亦断不能施其伎俩！”面对称霸海上的英国舰队，乾隆帝深知中国的制海权已沦于英人之手。在日益严峻的国内外形势压力下，缺乏自信的乾隆帝越来越趋向选择对外封闭，对内严控作为基本国策。

二

在上述主客观多重因素叠加作用推动下，与皇权扩张到空前强大相同步，18 世纪中叶清朝的国势达到了乾隆帝自诩的“全盛”。这不尽是妄自尊大的浮夸，随同马戛尔尼使华，周历半个中国的斯当东称中国“国势的隆盛是超越千古的”，当代美国史学家魏斐德也赞誉当时清朝是“疆域辽阔、文化灿烂的强大帝国”，“无论国内还是国外，都再没有真正的对手能够向清朝的统治挑战”。

如果说在相权对皇权构成某种制衡的“圣君贤相”开明专制下，相继出现了“文景之治”“贞观之治”“开元盛世”……乃合乎儒家政治理念，顺乎天下人心，而无需特别论证的话，那么，康雍乾三帝另辟蹊径，摆脱对皇权种种羁绊和制约，在堪称极端专制体制下，竟也缔造出不逊于汉唐盛世的“康乾盛世”，那又该如何解释呢？

请看 18 世纪清朝政治体制组织架构的特征。

首先，保留满洲开国时期的议政王大臣会议制度，皇帝以新创的军机处为中枢，处理国家紧急、重大、机密的军政要务，辅之以固有内阁处理日常的有例可循的庶政，在皇帝控制、督责与协调下，军机处与内阁、六部分工明确，朝政最后由皇帝裁断。

其次，改造传统题本的僵化程式，创行奏折制度，皇帝及时掌握事关国家安危治乱的重要信息，信息的搜集、处理和反馈以及信息全面、真实，都超过了以往任何朝代，夸张一点说，已呈现出某种近代性。加以驿站、军台、塘铺网络覆盖全国，驿传制度周备，政令传达迅速通畅，不存在君主鞭长莫及的死角。

再次，通过机密的廷寄谕旨，对各省督抚和边远地区将军等严加操控，朝廷之于地方，犹如身之使臂，臂之使指，运转自如，令行禁止。军队，无论是八旗，还是绿营，都绝对听命于皇帝。

最后，新创秘密立储制的审慎运作，既能防范传统皇位继承制度预立太子难免激化诸皇子之间，甚至太子与父皇之间的矛盾，又可以不拘嫡长子的限制，在所有皇子中遴选最优秀的皇储，并通过长期培养、教育和暗中考察，由皇帝做出最终是否令其承继皇位的决定。清帝先天素质较高，且凛然恪守“勤政”家法，有助于实现乾纲独断。

康雍乾三帝在明洪武废相后，经过长期摸索和缜密思考，终于构建起以君主个人之力独揽朝政的国家中枢——军机处和内阁，加以廷寄、奏折及驿传联络朝廷与地方，18 世纪清朝政治体制组织架构的严整、协调、灵活、高效，较之汉唐盛世有过之而无不及。政治体制架构的完备，只是超越前代、国势兴盛的组织前提，深入探讨其权力运行机制，才能揭示出内在奥秘。权力运行机制集中体现在诸凡政务的处理，特别是军国大计的决策，其整个过程一般须经皇帝谕示议题，廷臣或地方大吏等遵旨议覆，最后由皇帝钦断的常规程序。皇帝也完全可以不循常规程序，不经众议而独断，即所谓“圣衷宸断”。

以关系东南沿海地区经济民生及国家金融的 18 世纪前期禁南洋贸易案为例，从严禁到弛禁、从封闭到开放，其间朝廷决策几经反复：康熙帝晚年事前既没有征询东南沿海督抚的意见，也未经交付大学士、九卿、科道合议，即仓猝独断，颁布禁南洋贸易令；雍正中，皇帝将福建总督高其倬《复开洋禁折》批交怡亲王允祥与大学士、九卿等共同会议，廷臣议覆请开南洋商贩，雍正帝允准实行；乾隆初年，署闽浙总督策楞密折奏请再禁南洋，皇帝批交“议政王大臣速议具奏”，随即又将闽籍御史李清芳反对全面禁南洋一折交“议政王大臣一并议奏”，议政王大臣以此案事关东南沿海各省，奏准交闽广江浙督抚妥议具奏，迨各该督抚陆续奏到，乾隆帝再交付议政王大臣等议奏，经裕亲王广禄等会议，奏请维持雍正帝既定方针，仍准南洋“照旧

通商”，乾隆帝降旨准行，开放政策未发生逆转，自康熙晚年以来一波三折的禁南洋案至此画上一个圆满的句号。

清帝常挂在嘴上的“乾纲独断”，既指朝政一般经过众议，最后由皇帝裁断的常规程序，也有如康熙的平三藩、禁南洋和乾隆平准那样无须众议或摒弃众议的“圣衷宸断”。后者在康雍乾时代一百余年间并不经见，而前者则是通行的，连皇帝也不肯轻易违反的常规，这有现存清代军机处、宫中及内阁浩如烟海的档案为证。

中国 18 世纪通行的朝政议事和军国大计决策常规，与唐太宗凡事“皆委百司商量，宰相筹画，于事稳便，方可奏行”的主张与实践，在通过众议以力求规避国家政务失误与皇权高度集中相统一的实质上，并无区别，至于交由哪个国家机构，众议采取何种程序，也都没有严格的法律规范，而完全由皇帝作风、经验和某一时期的政治需要所决定。如果说二者有所不同的话，在形式上清代常规议事流程更灵活，更实用，更具有可操作性，更张弛有度，收放自如，因为它要应对比汉唐时代更大、更复杂的内外变局，倒不是康雍乾三帝比唐太宗格外高明。

总之，深入研究 18 世纪清朝政治体制内在的组织架构和运行机制，客观评价其最大限度发挥国家权力集中、高效的强大优势，对国家和民族做出的历史性积极贡献，就不难解释为什么在极端君主专制体制下出现了不逊于汉唐盛世的康乾盛世。

三

纵观 18 世纪极端专制体制，在皇帝比较开明的前提下，朝政议事和军国大计决策才失误较少。而问题在于，不受任何权力制约的皇帝很难始终如一地保持开明的为政作风，一旦转而好自专断，拒谏饰非，以致群臣缄口或阿谀顺旨，就可能因重大决策错误埋伏下危及国家与民族前途命运的巨大隐患。

还是就 18 世纪中国对外开放还是封闭这件大事来检讨。

康熙五十六年（1717）皇帝独断禁南洋贸易，绝非一时的孤立事件。身历康雍乾三朝，对其间政治气候冷暖有切身体会的方苞论及康熙晚年为政风格时曾说；“时上临御天下已五十年，英明果断，自内阁九卿台谏，皆受成事，未敢特建一言。”京外熟谙东南环海形势与地方民情的闽籍广东副都统陈昂对禁南洋虽持异议却不敢直言，直到临死上遗疏谓其子曰：“未有能悉此利害者，即知之又莫敢为民请命，我今疾作，终此而不言，则终莫上达矣。”廷臣“皆受成事，未敢特建一言”，地方大员“又莫敢为民请命”，人之将死才敢跟皇上讲真话，盖慑伏于康熙帝自恃的所谓“英明果断”，这就是当时极端专制黑暗面的生动写照。

雍正帝继位，一改其父晚年专制独断作风，亲笔朱谕向两广总督孔毓珣求教：“朕实不达海洋情形，所以总无主见”，并委托其“博访广询，谨慎斟酌其至当奏闻。”乾隆帝初政，如临如履，惟恐失误，一日之中朱笔细书，折成方寸，或咨询张廷玉、鄂尔泰，或咨询孙嘉淦、朱轼，“曰某人贤否，某事当否？日或十余次”。可见雍正，继之以乾隆，纠正康熙晚年独断禁南洋的失误，也绝非一时孤立的事件，同样是皇权不受制衡的极端专制，可以因皇帝的开明而呈现政治和煦气象。

顺带说一下，雍正帝晚年在决策军政大计前对众议的重视和自觉坚持。18 世纪 30 年代，继续出兵准噶尔蒙古，抑或遣使议和，是关系重大的头等军务，雍正帝反复斟酌，自言“二者均难遽定”，故特召西北两路统兵将军来京与军机大臣等悉心计议，结果意见仍然分歧。雍正帝以兹事体大，“理应博采众议，详慎筹划”，遂命满汉文武大臣共同会议，“各陈己见，据实具奏”。此时距他执政最后一年以 57 岁辞世，大约一年光景。

与雍正帝有所不同，乾隆帝初政的开明逐渐向专断转化了。18 世纪中限制西方国家来华

贸易的广州单口通商的决策，就是在未经廷议，也没有很好协调广东与江浙等沿海省份利益关系的情况下，由皇帝采取非常规决策程序“圣衷宸断”的。至乾隆五十八年（1793）英使马戛尔尼首次来华谈判中英贸易，其时中国还具有足以同这个西方最强大的国家相抗衡的实力，如何通过外交手段争取到中国最大的利益，主动权掌握在中国一方，但乾隆帝压根儿就不打算跟这帮不懂“礼仪”的野蛮人打交道，更谈不到考虑应采取何种策略以维护中国的核心利益。他在做出如此重大决策时不仅没有交大学士、九卿、科道及各省督抚议奏，也没有交军机大臣等统治集团最核心层会议，而是以天朝大皇帝“敕谕英王”的口吻将英方提出的要求，不合理的与合理的，一股脑儿地全部回绝，随即有礼貌地将英国使臣推出国门拉倒。对当时中国社会经济发展具有深远影响的中英贸易谈判，就这样以简单草率的方式关上了大门。如同康熙帝一样，乾隆帝这时也“临御天下已五十年”，他的“英明果断”的专制威权更远远超乎其祖父。乾隆五十五年（1790）内阁学士尹壮图在往返京师与云南原籍后向皇帝讲了点真话，奏称各督抚声名狼藉，吏治废弛，库帑亏空，“商民半皆蹙额兴叹”。乾隆帝大为光火，厉声呵斥其“将所奏直隶等省亏空者何处，商民兴叹究系何人，逐一指实覆奏”！吓得失魂落魄的尹壮图无法也不敢指实，乾隆帝仍令其随同钦差大臣前往直隶、山西、山东、江苏等省实地盘库，自然是钦差未到，各省早已挪掩完毕，尹壮图往返数千里，最后承认“各省库项丰盈，仓储充足，并无丝毫短缺；商贾士民，安居乐业，共享升平，实无地方官滋扰之事”。法司以尹壮图妄生异议论斩，乾隆帝虽饶他一命，但在处理这轰动一时、影响深远的大案中，皇帝钳制人口、愚弄天下的淫威，以及暮年君主恃气虚骄的心态已暴露无遗。乾隆帝晚年喜谀恶谏、喜柔恶刚、喜从恶违的由人性弱点决定的专制偏好，营造了朝野“出一言而盈廷称圣，发一令则四海讴歌”的政治迷信，反过来又助长了乾隆帝高己卑人、雄才易事的自我膨胀。他讥讽唐太宗的纳谏为沽名钓誉，把襄赞政务的大学士视为赘疣。在这样极端专制的政治环境下，出现对西方贸易决策的两次重大失误绝对不是偶然的；在这样极端专制的政治环境中，即使遵循常规议事程序，信息的全面、真实也要大打折扣，臣下信奉“万言万当，不如一默”，议政又怎么能充分深入？

18 世纪的中国，对皇权的制度性约束已荡然无存，政治开明与否，只能寄托在君王的道德自省，即孙嘉淦所期望的“皇上之圣心自懔之”。诚然，乾隆帝在相当长的时间里为了大清帝国的长治久安，也确实“常存不敢自是之心”，但不以人的意志为转移的专制体制内在的逻辑力量，最终还是把他推上极端专制的顶峰。

平心而论，即使在史家称颂“君明臣直”的贞观年间，在位不过 23 年的唐太宗也迈不过这个坎儿，永葆开明作风。贞观十七年（643），以面折廷争、犯颜苦谏而为帝所敬畏的魏徵病卒，皇上亲制碑文，命陪葬昭陵，可谓备极身后哀荣。然尸骨未寒，太宗就以魏徵“阿党”、“沽名”这样莫须有罪名，扑毁所撰墓碑，一代谏臣瞬间从天上坠入地下。司马光以独到的史识、细腻的笔触描述了太宗“贞观之初恐人不谏，常导之使言，中间悦而从之”，到贞观中，“虽勉从之，犹有难色”演变的心迹。其间太宗曾以“魏徵每廷辱我”，扬言早晚杀了这个“田舍翁”！可见他的“踣所撰碑”，乃对魏徵多年积怨总爆发，也是封杀悠悠众口的示威。据《资治通鉴》记载，魏徵去世两年，太宗亲征高丽，无功而返，深悔之曰：“魏徵若在，不使我有是行也”，遂“复立所制碑”。这不过是司马光为唐太宗纳谏故事平添的一个光明尾巴，但他以史为镜警戒为帝为王者的良苦用心，揆诸古代政治史，即使皇权受到某种制度性制衡的君相制时代，效果也实在有限。

总而言之，唐太宗没有解开古代政治这一死结，乾隆皇帝也未能摆脱纠缠古代中国政治的历史宿命。